

ANALISIS FENOMENOLOGI BANK MENDIRIKAN KOPERASI KREDIT

Hertoto Dwiyo

Fakultas Ekonomi Universitas Gajayana

M. Harry Susanto

David Kaluge

Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya

ABSTRACT

The approach used in this research is phenomenology as the object of the research is a reality hidden in human awareness. The analysis process of findings in this research is based on interactive model of analysis by Miles and Huberman, and some idea from Husserl, Weber, Schutz and Berger. Moreover, it is necessary to appreciating this reality with a fully comprehension (verstehen) because the true reality hidden in human awareness. Some significant findings are found in this research. First, the reality that the bank establishing credit cooperation appears in phases of interaction and deeply thought, and also as reflection of other interconnected realities. Second, the goal in establishing credit cooperation is for the sake of satisfying the desire for getting profit as many as possible. The cooperation is used as a mask covering the real fact that it is only a mean for avoiding the regulation. Third, the act of establishing credit cooperation is actually an effort to legalize the practice of bank inside bank as the practice involved is the same, but now it has legally cooperation practice.

Keywords: *agency problem, the practice of bank inside bank, credit cooperation.*

A. LATAR BELAKANG

Bank merupakan lembaga yang dapat mempengaruhi kegiatan perekonomian melalui perannya di dalam proses penciptaan kredit serta berbagai jasa keuangan lain yang diberikan (Siamat 1995, Suyatno *et al.* 2003). Bank merupakan aktor pelaksana kebijakan moneter pemerintah. Hal ini yang menyebabkan bank berbeda dengan lembaga-lembaga keuangan lain dalam sistem keuangan.

Pasca Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992, hanya dikenal dua jenis bank, yaitu bank umum dan bank perkreditan rakyat (BPR). Khusus BPR, jumlah BPR sampai dengan Maret 2004 menurut data Perbarindo (Perhimpunan Bank Perkreditan Rakyat Indonesia) dalam Harsono (2004), mencapai 2.148 BPR di seluruh Indonesia, dengan *total asset* mencapai Rp 13,43 triliun. Jadi, rata-rata BPR memiliki *asset* sebesar Rp 6,25 milyar, mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan Tahun 2003 yang sebesar Rp 5,90 milyar.

Sayangnya, peningkatan itu justru diikuti kenyataan kinerja BPR secara nasional mengalami penurunan. Pertumbuhan laba di Tahun 2002 yang mencapai 51%, Tahun 2003 turun menjadi 26%. Indikator ROA (*return on asset*) juga menunjukkan kenyataan yang sama, di Tahun 2002 mencapai 3,7% sedangkan di Tahun 2003 turun menjadi 3,4%.

Di wilayah Bank Indonesia Malang tidak jauh berbeda. Data Bank Indonesia Malang (2003) dan data Bank Indonesia Surabaya dalam Surya 6 September 2004, menunjukkan adanya penurunan kinerja BPR di wilayahnya. Indikator ROA, di Tahun 2002 adalah 6,74%, sedangkan Tahun 2003 turun

menjadi 5,67%. NPLs (*non performing loans*) juga membengkak, Tahun 2002 sebesar 11,03%, Tahun 2003 menjadi 11,64%.

Ketidakmampuan sumber daya manusia bank menjadi 'tersangka klasik' dalam kasus turunnya kinerja BPR. Tersangka yang lain adalah pengelolaan bank yang dianggap tidak profesional dan cenderung tidak *prudential*. Sedangkan tersangka yang paling mutakhir adalah maraknya pemilik BPR yang mendirikan koperasi kredit atau simpan pinjam (Bank Indonesia Malang 2003). Tindakan mendirikan koperasi membuat mereka menjadi acuh tak acuh terhadap bank miliknya, sehingga dapat menyebabkan turunnya kinerja bank. Seandainya banyak pemilik bank yang melakukan hal demikian, dan kemudian memindahkan sebagian besar *asset* bank ke koperasi masing-masing, maka kekhawatiran akan menurunnya potensi perbankan sebagai mediator dalam mempengaruhi jumlah uang beredar patut dikedepankan, karena dampaknya pada kesehatan perekonomian.

Selain itu, merupakan suatu realitas yang menarik untuk dilihat dan dipahami apabila pemilik bank yang ingin mengembangkan usaha keuangannya justru lebih memilih mendirikan koperasi kredit daripada membuka kantor cabang ataupun kantor kas pembantu. Semua alasan di atas menjadikan peneliti ingin mengungkap dan memahami lebih dalam mengenai apa yang tersembunyi di balik bank mendirikan koperasi kredit.

B. METODE PENELITIAN

Pendekatan Penelitian

Fenomena sosial melibatkan manusia sebagai pelaku aktivitas sosial yang selalu sarat dengan dunia makna yang melekat pada subyek (manusia) pelakunya. Tindakan manusia selalu melibatkan niat, kesadaran, dan alasan-alasan tertentu. Tindakan manusia juga melibatkan makna-makna subjektif dan interpretasi yang tersimpan dalam dirinya. Tindakan manusia tidaklah mekanistik sebagaimana obyek-obyek yang dikaji oleh ilmu-ilmu alam. Karenanya, adalah salah memandang manusia hanya sebagai 'hamba' dari tuntutan struktur sosial atau dari desakan redisposisi tertentu. Ringkasnya, adalah suatu kekeliruan jika suatu fenomena sosial dikaji dengan metode yang positivistik. Dalam pandangan aliran interpretivisme, untuk memahami suatu fenomena atau realitas sosial haruslah dari hasil 'membaca' bagaimana si pelaku itu sendiri memahami dunianya (*understanding of understanding*). Karena itu, aliran ini dianggap lebih dapat mengungkap realitas tindakan manusia (Faisal 2003).

Realitas yang ditampilkan oleh seseorang dalam bentuk tindakan, angka-angka, persamaan, atau lainnya, adalah bukan realitas sebenarnya, melainkan simbol (refleksi) dari realitas yang sebenarnya (Merriam 1988 dalam Alwasilah 2003). Realitas yang dikaji oleh para peneliti di bidang ilmu sosial itu sesungguhnya realitas yang laten (*latere*, tersembunyi), dan bukan manifes (*manifestus*, dapat ditangkap tangan). Realitas yang tersembunyi di alam kesadaran manusia. Sehingga, sekuantitatif apa pun suatu metode, tidak akan dapat menangkapnya. Metode yang paling efektif untuk mengkaji realitas seperti ini adalah menghayati dan memahaminya (Bakri 2002).

Uraian di atas memberikan landasan bagi peneliti untuk menggunakan perspektif fenomenologi sebagai pendekatan pada penelitian ini. Fenomenologi pada dasarnya berpandangan bahwa apa yang tampak di permukaan, termasuk pola perilaku manusia sehari-hari hanyalah suatu gejala atau ekspresi dari apa yang tersembunyi di 'kepala' si pelaku. Perilaku apa pun yang tampak di tingkat permukaan baru bisa dipahami atau dijelaskan manakala bisa mengungkap apa yang tersembunyi dalam dunia kesadaran atau dunia pengetahuan manusia pelakunya. Sebab, realitas itu sesungguhnya bersifat subjektif dan makna. Ia bergantung kepada persepsi, pemahaman, pengertian, dan anggapan-anggapan pelaku. Semua itu terbenam dalam suatu kompleks gramatika kesadaran di dalam diri manusia. Di situlah letak kunci jawaban terhadap apa yang tereksresi atau menggejala di tingkat perilaku (Faisal 2003).

Memahami Realitas Melalui Fenomenologi

Fenomenologi memandang realitas yang tampak sebagai refleksi dari realitas-realitas lain yang tidak berdiri sendiri. Husserl dalam Campbell (1994) mengatakan, realitas yang ditampilkan individu adalah refleksi dari pengalaman sosialnya, kesadaran akan dirinya sendiri dan kesadaran akibat berinteraksi dengan individu lain. Jadi, untuk memperoleh makna realitas yang ditampilkan oleh individu, fenomenologi melakukannya dengan cara memahami pengalaman sosial, interaksi, dan kesadaran dari individu tersebut.

Kesadaran adalah bagian dari jiwa manusia yang diinsyafi olehnya (dalam Ensiklopedi Umum 1977). Kesadaran individu adalah proses bagaimana individu menyadari (memahami atau menginsyafi) dengan jiwanya (pikiran dan hatinya) terhadap suatu obyek. Kesadaran individu akan suatu obyek, sebagian merupakan konstruksi dari individu itu sendiri yang mengarahkan perhatiannya kepada obyek, dan sebagian lain merupakan hasil konstitusi dunia (Husserl dalam Campbell 1994). Sebaliknya, kesadaran juga mengkonstitusi dunia. Artinya, kesadaran individu dapat memproduksi masyarakat, situasi sosial, dan aksi atau tindakan sosial. Tindakan individu tidak hanya berasal dari pengaruh dalam dirinya sendiri, tetapi juga merupakan produk dari kesadarannya terhadap orang lain (Weber dalam Berger 1994). Berger melihat tindakan manusia sebagai produk proses internalisasi dan eksternalisasi serta cenderung konstruksionistik. Artinya, masyarakat adalah produk dari individu (eksternalisasi) dan sebaliknya, masyarakat mempengaruhi kembali individu tersebut (internalisasi).

Fenomenologi hadir untuk memahami makna subyektif individu yang diatributkan pada tindakannya, sebab-sebab serta konsekuensi dari tindakannya. Makna yang berkembang di dalamnya, akan terus selalu mengalami obyektivikasi di dalam institusi-institusi (aturan main, nilai-nilai) masyarakat, dan karena itu akan selalu mensosialisasi individu itu sendiri maupun lainnya sebagai anggota institusi (Basrowi dan Sukidin 2002).

Latar, Obyek dan Subyek Penelitian

Selain dilandasi oleh kerangka teori serta pertimbangan teknis penelitian, menurut Marshall dan Rossman (1989) dalam Bungin (2003), pemilihan latar harus mempertimbangkan kemungkinan: *pertama*, dilakukan pengkajian secara mendalam, *kedua*, peluang yang lebih bermanfaat bagi pengamatan berbagai proses seperti orang-orang, lembaga, kegiatan, interaksi, serta struktur sosial yang menjadi kajian penelitian, *ketiga*, bagi peneliti untuk menentukan bagaimana strategi kehadirannya sebagai peneliti, dan *keempat*, diperolehnya data yang berkualitas.

Latar pada penelitian ini berupa proses sosial yang terjadi dalam dunia perbankan, khususnya pada *level* BPR. Obyek dari penelitian ini adalah realitas bank mendirikan koperasi kredit yang akan dikaji secara mendalam makna di balik realitas tersebut. Sedangkan yang menjadi subyek dalam penelitian ini adalah para pelaku yang secara langsung terlibat di dalamnya, terutama pemilik BPR yang mendirikan koperasi kredit.

Penentuan Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini, *criterion based selection* dipergunakan untuk menentukan lokasi penelitian. Sama seperti *purposive sampling* dalam metode *sampling*, *criterion based selection* dipergunakan agar latar serta kejadian-kejadian tertentu (unik, khusus, aneh, 'nyleneh') betul-betul diupayakan terpilih untuk mencapai kelengkapan informasi (Patton 1990 dalam Alwasilah 2003, LeCompte dan Preissle 1993 dalam Alwasilah 2003, Kanto 2003). Selain itu, ada beberapa hal lain yang perlu dipertimbangkan dalam menentukan lokasi penelitian, yaitu kesesuaian lokasi dengan kerangka teori, juga mempertimbangkan teknis operasional seperti dapat tidaknya lokasi dimasuki dan dikaji lebih dalam, serta kemungkinan untuk mendekati struktur sosialnya. Kemudian, perlu juga dipertimbangkan keterbatasan geografis dan praktis seperti waktu, biaya, tenaga (Moleong 2000, Yuswadi 2003).

Lokasi yang dipilih sebagai laboratorium pada penelitian ini adalah salah satu BPR di wilayah Bank Indonesia Malang. Dasar pertimbangannya, *pertama*, BPR terpilih berada di wilayah yang terdapat banyak kasus BPR mendirikan koperasi, yaitu wilayah Bank Indonesia Malang (Bank Indonesia Malang 2003). *Kedua*, BPR terpilih termasuk salah satu BPR yang juga mendirikan koperasi

dan memiliki kantor koperasi dengan jumlah yang cukup banyak, yakni lima kantor koperasi yang tersebar di Kota dan Kabupaten Malang. *Ketiga*, BPR terpilih merupakan bank yang telah beroperasi lebih dari sepuluh tahun, sehingga diharapkan para informan di dalamnya benar-benar memahami obyek dari penelitian ini. Selain itu, pertimbangan lainnya seperti diungkapkan oleh Moleong dan Yuswadi di atas, juga turut menjadi dasar penentuan laboratorium penelitian ini.

Penentuan Informan

Cara penentuan informan (sampel, menurut paradigma positivisme) atau *sampling*, dalam penelitian dengan paradigma interpretivisme sering juga dinyatakan sebagai *internal sampling* yang berlawanan dengan sifat *sampling* dalam penelitian positivisme, yang dinyatakan sebagai *external sampling*. Dalam *internal sampling*, sampel tidak digunakan dalam usaha untuk melakukan generalisasi statistik atau sekedar mewakili populasinya (seperti pada paradigma positivisme), tetapi lebih mengarah kepada generalisasi teoretis. Sumber data yang dipergunakan di sini tidak untuk mewakili populasinya, tetapi cenderung mewakili informasinya, dengan kelengkapan dan kedalamannya yang tidak sangat perlu ditentukan oleh jumlah sumber datanya. Karena itu, banyak sedikitnya sampel tidak menentukan akurat tidaknya penelitian, bahkan bisa jadi sampelnya hanya satu. Sedangkan *external sampling*, karena diambil untuk mewakili populasinya, maka memerlukan sejumlah tertentu sampel agar cukup meyakinkan guna memenuhi usaha generalisasi populasinya (Dosen dan Bikeln 1982 dalam Sutopo 2002, Basrowi dan Sukidin 2002).

Perspektif fenomenologi, yang juga dipergunakan dalam penelitian ini, berupaya menggambarkan pengalaman manusia sebagai sesuatu yang hidup dan bukan seperti yang diteorikan, dimana dalam memandang suatu realitas sosial hanya didasarkan pada pelaku-pelaku yang terlibat di dalamnya (Berger dalam Basrowi dan Sukidin 2002). Karena itu, peneliti hanya menentukan beberapa informan yang dianggap secara langsung terlibat di dalam realitas yang akan diamati. Informan utamanya adalah pemilik dari BPR terpilih. Informan lainnya adalah pengelola serta sejumlah karyawan baik dari BPR maupun koperasi milik informan utama. Mengingat keberadaan informan di sini bukan untuk mewakili populasinya tetapi lebih cenderung untuk mewakili informasinya, maka dalam pelaksanaan pengumpulan data, pilihan informan dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan dan kecukupan data (Patton 1984 dalam Sutopo 2002).

Teknik Pengumpulan Data

Untuk memahami makna suatu realitas, menurut Trauzzi dalam Basrowi dan Sukidin (2002), peneliti harus masuk dalam pikiran informan. Oleh karena itu menurut Bogdan dan Taylor (Basrowi dan Sukidin 2002), fenomenologi harus menggunakan metode kualitatif dengan melakukan wawancara intensif (untuk menyibak orientasi subyek), pengamatan partisipan, melakukan analisis dari kelompok kecil, dan memahami keadaan sosial.

Uraian di atas memberi fondasi pada bangunan metode pengumpulan data dalam penelitian ini, yang secara umum dapat dibagi dalam dua kelompok. *Pertama*, metode interaktif, yang terdiri dari observasi partisipasi dan wawancara terbuka serta mendalam (*indepth interview*). *Kedua*, metode non interaktif, berupa pencatatan dokumen atau arsip (Sutopo 2002, Widyaningrum 2002).

Wawancara terstruktur menurut Mallinowski dalam Ridjal (2003), memiliki kelemahan. *Pertama*, peneliti sebenarnya telah menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan tetapi melalui responden. *Kedua*, perasaan dan pendapat pribadi peneliti mempengaruhi proses wawancara yang tercermin dari kategorisasi yang telah ditetapkan sebelumnya. Karena itu, dan guna menggali pandangan subyek yang diteliti maka wawancara dilakukan secara tidak terstruktur, tidak formal, dengan pertanyaan yang terbuka, tanpa mengenakan kategorisasi terlebih dahulu, dan mengarah kepada kedalaman informasi, serta menggunakan teknik *grand tour question*. Hal ini dilakukan karena peneliti harus merasa 'tidak tahu apa yang tidak diketahui' (Sutopo 2002).

Esensi interaksi dalam wawancara pada penelitian ini adalah untuk mencari pemahaman dan menggali informasi sebanyak mungkin termasuk yang bersifat pribadi ataupun rahasia, karena itu peneliti harus 'menanggalkan pakaiannya' menyesuaikan dengan 'pakaian' informan. Peneliti harus

memposisikan diri sebagai teman bagi informan. Agar bisa diterima sebagai teman, peneliti harus membangun hubungan positif antar pribadi yang dilandasi oleh sikap menghargai lawan komunikasi dengan tanpa syarat.

Wawancara menggunakan model diskusi seajar, peneliti sebagai si belajar, dan bersikap tidak menjaga jarak. Wawancara bisa dilakukan berkali-kali sesuai dengan keperluan, kejelasan dan kecukupan informasi yang diteliti. Peneliti tidak bisa percaya begitu saja terhadap apa yang dikatakan informan, melainkan perlu melakukan cek dan cek ulang secara silih berganti dari hasil wawancara dengan pengamatan di lapangan, atau dari informan yang satu kepada informan yang lain. Adanya alat perekam suara akan sangat membantu dalam proses wawancara ini.

Observasi atau pengamatan digunakan untuk menggali data dari sumber data yang berupa peristiwa atau lokasi. Mengamati peristiwa atau lokasi tertentu yang berkaitan dengan obyek penelitian, merupakan usaha kepada pemantapan makna. Ungkapan 'pengalaman adalah guru yang terbaik' mengisyaratkan bahwa pengalaman langsung melalui pengamatan merupakan alat yang ampuh untuk menguji kebenaran.

Analisis Data

Proses analisis data dalam penelitian ini, selain mengacu pada *interactive model of analysis* yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1992), juga berpijak pada pemikiran-pemikiran para fenomenolog seperti Husserl, Weber, Schutz dan Berger. Selain itu, karena realitas yang dikaji sesungguhnya tersimpan di alam kesadaran manusia pelakunya yang bergantung kepada dunia konseptualnya, persepsinya, pemahamannya, *stock* pengetahuannya, maka tanpa memahami dunia konseptual para pelaku realitas, mustahil bisa memahami berbagai gejala yang muncul di tingkat perilaku. Karenanya, proses penghayatan (*verstehen*) merupakan salah satu komponen analisis data yang sangat diperlukan untuk bisa memahaminya. Untuk itu, peneliti perlu membenamkan diri ke tengah situasi realitas yang sedang diteliti termasuk para subyeknya dengan harapan dapat diperoleh suatu tingkat penghayatan yang sedalam mungkin (Faisal 2003).

Pemeriksaan Keabsahan Data

Tujuan dilakukannya pemeriksaan keabsahan data adalah agar hasil suatu penelitian benar-benar dapat dipertanggungjawabkan dari berbagai segi. Menurut Moleong (2000) dan Alwasilah (2003), ada empat kriteria yang digunakan untuk memeriksa keabsahan data. *Pertama*, derajat kepercayaan atau kredibilitas (*credibility*) pada dasarnya menggantikan konsep validitas internal. Menurut Alwasilah (2003), validitas internal itu merujuk pada persoalan apakah temuan penelitian itu bersesuaian dengan realitas yang ada? Apakah temuan itu menangkap realitas sebenarnya? Apakah peneliti benar-benar mengamati atau mengukur apa yang sebenarnya ia niat untuk mengamati atau mengukurnya? Karena realitas yang ditampilkan oleh seseorang dalam bentuk tindakan, angka-angka, persamaan, atau lainnya, adalah bukan realitas sebenarnya, melainkan simbol (refleksi) dari realitas yang sebenarnya (Merriam 1988 dalam Alwasilah 2003). Jadi, realitas itu sendiri berkarakter multidimensi, holistik, dan tidak ajeg (bukan merupakan gejala yang tunggal, obyektif, dan *fixed*, yang sabar menunggu untuk ditemukan, diobservasi, dan diukur, seperti realitas menurut paradigma kuantitatif). Guba dan Lincoln (1981) dalam Alwasilah (2003) mendefinisikan realitas sebagai *a multiple set of mental construction*. Jadi, tidaklah tepat mengukur validitas dengan melihat 'isomorfisme' antara realitas dengan data. Yang perlu dilihat adalah konstruksi emik mengenai realitas tersebut. Karena itu, dipilihlah kriteria *credibility* sebagai pengganti konsep validitas internal, guna mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil temuan penelitian dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan majemuk (*multireality*) yang sedang diteliti.

Kedua, keteralihan atau transferabilitas (*transferability*), menggantikan konsep validitas eksternal. Validitas eksternal merujuk kepada ide sejauh mana temuan-temuan penelitian dapat diterapkan pada situasi-situasi lain, atau ringkasnya digeneralisasi. Tetapi tentunya sebelum digeneralisasi, sebuah temuan haruslah memenuhi kriteria validitas internal dahulu. Validitas eksternal atau generalisasi, merujuk pada generalisasi sebuah penelitian dari sampel pada populasi. Generalisasi

macam ini, menurut paradigma kuantitatif, adalah pernyataan kebenaran yang bebas waktu dan konteks (Kaplan 1964 dalam Alwasilah 2003). Hal tersebut kemudian ditentang oleh Guba dan Lincoln (1981) dalam Alwasilah (2003), generalisasi yang diniati bebas waktu dan konteks oleh kelompok positivistik, adalah tidak mungkin ketika diterapkan kepada perilaku manusia. Kenyataannya tidak ada perilaku manusia yang tidak terpengaruh oleh waktu maupun konteks keberadaannya.

Merriam (1988) dalam Alwasilah (2003), menawarkan *transferability* sebagai pengganti *generalizability*. Maksud istilah *transferability* adalah jika temuan atau kebenaran dari suatu penelitian pada *setting* tertentu dapat ditransfer ke beberapa atau banyak *setting* yang lain, sehingga dapat diperoleh kesimpulan atau kebenaran serupa, yang muncul di mana-mana. Inilah generalisasi konsep interpretivistik yang disebut sebagai kebenaran kualitatif kolektif, yang mungkin terjadi setelah dilakukan sejumlah penelitian dalam waktu yang relatif lama.

Ketiga, kebergantungan (*dependability*) atau kehandalan, merupakan istilah pengganti reliabilitas yang menunjuk kepada ketaatan pengukuran dan ukuran yang digunakan. Konsep reliabilitas (*reliability*) adalah sejauh mana temuan-temuan penelitian dapat direplikasi. Andai penelitian dilakukan ulang, maka hasilnya akan tetap sama. Jadi, dalam desain penelitian kuantitatif, kriteria reliabilitas dilandaskan pada asumsi adanya realitas tunggal (*singe reality*), yang jika diteliti ulang hasilnya akan tetap sama. Asumsi paradigma kuantitatif memang menyederhanakan persoalan ke dalam formula sebab akibat.

Bagi hampir seluruh penelitian sosial, kriteria reliabilitas pada penelitian kuantitatif sebenarnya sulit dipenuhi, karena perilaku manusia senantiasa berubah. Manusia bukanlah makhluk yang tetap atau kekal, sel sebagai salah satu bagian terkecil dari tubuh manusia saja jumlahnya terus berubah sepanjang waktu, apalagi kesadaran manusia yang dipengaruhi oleh berjuta faktor yang tidak mungkin diidentifikasi satu per satu. Bukankah Allah juga berfirman dalam Surat Ar-Rahman bahwa segala sesuatu di dunia ini akan rusak dan musnah, yang akan tetap hanyalah Zat Allah.

Sebaliknya tujuan penelitian kualitatif bukan untuk menyederhanakan realitas sosial ke dalam hukum sebab akibat, karena bagi peneliti kualitatif realitas sosial itu bukan merupakan realitas tunggal, melainkan realitas ganda atau realitas majemuk. Contohnya, tindakan bunuh diri, bagi pelaku mungkin bermakna keputusan, bagi keluarganya adalah musibah, tetapi bagi pesaing bisnisnya adalah anugerah, dan bagi penggali kubur adalah sumber rejeki. Karena realitas itu *multireality* maka paradigma kualitatif itu lebih tertarik pada upaya menjelaskan dan memahami realitas sebagaimana mereka (yang terlibat di dalam realitas tersebut, responden penelitian) memahaminya. Karena itu bagi Guba dan Lincoln (1981, 1985) dalam Alwasilah (2003), tidaklah perlu untuk mengeksplisitkan persyaratan reliabilitas. Guba dan Lincoln menyarankan penggunaan *dependability* atau *consistency*, yaitu kebergantungan atau keistiqomahan.

Suatu temuan akan sah jika dilakukan replikasi studi pada suatu kondisi yang sama ternyata hasilnya secara esensial tetap, konsisten, atau istiqomah. Untuk mencapai itu, diperlukan keberadaan instrumen yang dapat dipercaya. Bila paradigma kuantitatif menggunakan instrumen atau alat ukur yang canggih atau terpercaya menurut mereka, maka paradigma kualitatif juga dapat melatih instrumennya (peneliti sendiri) menjadi lebih terpercaya, termasuk pula ketersediaan dokumen, bukti tertulis, ataupun bukti lainnya yang otentik. Penggunaan alat bantu perekam suara juga akan menekan penyebab instrumen penelitian menjadi tidak reliabel (Moleong 2000).

Keempat, kepastian (*confirmability*), berasal dari konsep obyektivitas. Jika suatu penelitian dikatakan obyektif, berarti penelitian tersebut dapat dipercaya, faktual, dan dapat dipastikan.

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Merekonstruksi Kesadaran Dagang Pemilik Bank

Sebelum mendirikan bank, pemilik bank yang menjadi subyek sebenarnya adalah seorang pedagang, khususnya untuk produk-produk tekstil dan otomotif. Latar belakang dagangnya sangat kuat sebagaimana kebanyakan orang-orang yang memiliki label '*WNI keturunan*' seperti dirinya. Masa kecilnya sebagian besar habis di dalam lingkungan sebuah pasar. Orangtuanya adalah pedagang

kecil barang-barang kelontong pada pasar tersebut. Banyak hal tentang dagang telah dikenalnya semenjak kecil. Bahkan baginya dagang bagaikan permainan masa kecilnya. Pengalaman sosial masa kecilnya di lingkungan pasar sangat berperan memenuhi stock pengetahuannya. Pasar seolah merupakan '*kawah candradimuka*' bagi dirinya.

Interaksinya selama ini dengan orangtuanya, dirasakannya juga sangat berperan terhadap konstruksi kesadaran dagang dalam dirinya. Orangtuanya pula yang telah membuatnya akrab dengan konsep-konsep usaha, seperti efisiensi misalnya. Sejak kecil pemilik telah terlatih untuk selalu bertindak efisien, termasuk menjadikan hanya 10% dari penghasilannya untuk keperluan konsumsi, sedangkan bagian terbesar diwujudkan sebagai aset produktif. Pengalaman seperti ini yang kemudian menginternalisasi kesadarannya untuk selalu berpikir dan bertindak produktif. Refleksinya, sekecil apapun nilai suatu aset, setiap ada peluang maka tindakan produktif yang akan muncul pertama kali terhadap aset tersebut. Saat ini dia mampu menjelma menjadi seorang pengusaha dengan sejumlah aset yang tersebar di banyak tempat. Walaupun demikian, perilaku efisien yang merupakan refleksi dari kesadarannya, tetap terlihat, tidak luluh tertimbun oleh keberhasilannya dalam mengembangkan aset.

Sebagai seorang ayah dari 3 orang anak, pada usia 52 tahun di Tahun 2004, dirinya merupakan lambang keberhasilan bagi anak-anaknya. Citra ini akan dipertahankannya dengan sungguh-sungguh menutupi rendahnya tingkat pendidikannya yang hanya sampai SMP, yang menurutnya bukan contoh yang baik bagi anak-anaknya. Citra ini juga berusaha dipertahankannya di dalam komunitas bisnisnya. Motivasinya mempertahankan citra keberhasilan atau kesuksesan yang diukur oleh seberapa besar bisnisnya, seberapa besar *asset* yang dimilikinya, merupakan bahan bakar terhadap tindakannya dalam rangka pengembangan *asset*.

Pemahaman religiusnya juga turut berpengaruh. Keyakinan bahwa semakin banyak materi atau kekayaan yang dimilikinya maka akan makin sejahtera kehidupannya kelak setelah 'pergi' dari dunia ini. Semakin besar jumlah aset yang berhasil dia rengkuh maka semakin besar pula jumlah yang dapat disalurkan ke tempat dia beribadah. Ini merupakan suatu hal yang wajib baginya karena merupakan ukuran kesejahteraan-nya kelak ketika telah tiada. Materialisasi kesejahteraan tersebut biasanya digambarkan dalam wujud replika-replika terbuat dari kertas yang kelak akan turut diperabukan bersama dirinya. Ketika hal ini dikonfirmasi kepada seorang ahli agama yang sama dengan agama pemilik, pemahaman pemilik di atas tidak sepenuhnya benar. Namun, dia juga tidak dapat menyatakan bahwa pemahaman tersebut adalah salah, karena menurutnya masing-masing tempat ibadah bisa saja menafsirkan ajaran-ajaran tertentu secara berbeda.

Terlepas dari itu, semua aspek yang telah diuraikan di atas tidak dapat dipungkiri akan mempengaruhi atau merefleksikan tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan yang akan dilakukan pemilik bank pada tahap-tahap interaksi selanjutnya.

Lahirnya 'Toko Uang'

Seiring dengan makin berkembangnya usaha-usaha miliknya, jumlah *idle money* yang dimilikinya pun semakin berkembang. Intensitas interaksi dengan perbankan juga semakin meningkat. Pengalamannya berinteraksi dengan bank dipertemukan dengan kesadaran dagangnya, membuatnya mulai berhitung guna lebih meningkatkan produktivitas aset miliknya dengan cara menanamkannya pada bank miliknya sendiri.

Pertama, keuntungan ganda yaitu dari penghasilan badan bank dan dari penghasilan bunga deposito, jika dananya dirupakan sebagai deposito, akan dia peroleh. Keuntungan ganda seperti ini tidak akan didapatkannya jika dana miliknya disimpan pada bank milik orang lain. Ilustrasinya, misal pemilik mempunyai dana Rp 1100 dan ditanamkannya sebagai deposito 12 bulan pada suatu bank dengan tingkat bunga 12% per tahun, tanpa memperhitungkan pajak maka penghasilan yang diterimanya dalam waktu setahun hanyalah Rp 132 yang berasal dari penghasilan bunga deposito. Jika dana tersebut diinvestasikan pada bank miliknya, misal Rp 1000 dirupakan sebagai deposito 12 bulan dengan tingkat bunga 12% per tahun, dan Rp 100 sebagai ekuitas. Kemudian pada sisi aktiva, misal Rp 1000 dilempar dalam bentuk kredit dengan tingkat bunga 30% per tahun, sedangkan sisanya

diwujudkan sebagai kas dan aktiva tetap lainnya. Tanpa memperhitungkan pajak dan biaya operasional maka penghasilan yang diterima pemilik dalam waktu setahun adalah Rp 300, yaitu Rp 120 dari penghasilan bunga deposito, dan Rp 180 dari penghasilan badan bank. Mengenai resiko (resiko hutang dan resiko ekuitas), kedua alternatif tersebut bisa dikatakan memiliki tingkat resiko yang sama rendahnya. Jika dana ditanamkan sebagai deposito pada bank lain, seluruh dana (Rp 1100) dijamin oleh pemerintah (Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998, Pasal 37B). Sedangkan jika ditanamkan pada bank miliknya, memang hanya Rp 1000 yang dijamin oleh pemerintah tetapi bukan berarti yang Rp 100 tidak terjamin. Resiko ekuitas tersebut bisa ditutup oleh keberadaan agunan milik para debitur sebagai syarat pengajuan kredit. Bahkan bisa jadi tidak hanya sekedar menutup tetapi justru berpotensi mendatangkan keuntungan yang lebih besar lagi dari hasil penjualan agunan kredit.

Kedua, memanfaatkan fungsi bank sebagai lembaga intermediasi maka baginya, mendirikan bank adalah salah satu cara mudah dan murah untuk memperoleh dana pihak ketiga (DPK) yang nantinya juga bisa dimanfaatkan bagi kepentingan kelompok bisnisnya.

Ketiga, rasa percaya diri atas kemampuannya dalam mengelola bank karena beranggapan bahwa mengelola bank sama seperti berdagang, hanya saja yang diperdagangkan bukan barang, melainkan uang.

Pemahaman-pemahaman tersebut yang kemudian mengantarnya sampai kepada keputusan untuk mendirikan bank sendiri. Jadi, *in order to motive* untuk mendirikan bank, bagi pemilik, sebenarnya adalah murni karena pertimbangan bisnis. Selain itu, pemilihan lokasi kantor bank yang sangat strategis juga mengarahkan kepada kesimpulan yang sama.

Dengan demikian, bank bagi pemilik bukan seperti definisi bank pada Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998, yang mengatakan bahwa bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Bank bagi pemilik hanyalah salah satu toko di antara toko-toko miliknya yang lain, hanya saja yang diperdagangkan adalah uang. Karena itu, di dalamnya tidak akan pernah dijumpai keputusan-keputusan yang bersinggungan dengan *social motive* seperti pada definisi bank di atas. Salah satu contoh adalah penetapan jumlah realisasi pinjaman yang sangat jauh di bawah nilai pasar agunan, kurang lebih 30% dari nilai agunan. Menurut pengelola hal tersebut tidak selalu demikian, ada kalanya lebih besar dari 30%, maksimal 60% dari nilai agunan. Demikian pula penetapan suku bunga pinjaman yang mencapai 30% per tahun, juga besarnya jumlah potongan pinjaman yang disebut sebagai biaya, yang sesungguhnya merupakan pendapatan bagi bank. Semua ini memperkuat kesimpulan bahwa bank bagi pemilik hanyalah sebuah '*toko uang*'.

Kenyataan 'Toko Uang'

Seperti yang telah diuraikan pada sub bab sebelumnya, bahwa motif tujuan pemilik untuk mendirikan bank adalah murni pertimbangan bisnis. Karena itu, melalui bank miliknya sendiri diharapkan produktivitas *asset* miliknya akan lebih meningkat. Kenyataan yang dihadapi pemilik ternyata tidak sesuai dengan harapannya. Hasratnya untuk selalu mengejar keuntungan, tidak dapat terpuaskan melalui usaha ini. 'Toko uang' ini ternyata tidak bisa dikelola seperti toko-toko miliknya yang lain. Pada usaha yang satu ini, upaya untuk mencapai target keuntungan tertentu seringkali bertentangan dengan prinsip-prinsip efisiensi yang selama ini dikenalnya. Salah satu contohnya, dia tidak dapat memanfaatkan secara maksimal modal kerja yang dimiliki usaha ini karena keberadaan 'kekuatan' yang menurutnya menjadi penghambat, yang kadar hambatannya baru disadarinya dari interaksi ini. Sehingga, untuk memacu pertumbuhan usaha menjadi lebih berat dibandingkan dengan usaha-usahanya yang lain. Di sisi lain, harapan memperoleh dana murah dari pihak ketiga melalui usaha ini juga tidak terpenuhi.

Setelah beroperasi lebih dari sepuluh tahun, di Tahun 2004 ini keuntungan yang didapatkan pemilik berupa laba bersih sekitar Rp 140 juta (berdasarkan laporan keuangan Tahun 2004). Karena

sebagian dananya juga dirupakan sebagai deposito, maka pemilik juga menerima pendapatan bunga sekitar Rp 280 juta. Total investasi yang ditanamkan, kurang lebih sebesar Rp 4,3 milyar. Menurutny, keuntungan tersebut merupakan keuntungan terbesar yang pernah didapatkannya selama beroperasi, namun masih belum sesuai dengan harapannya, lebih-lebih ketika dibandingkan dengan tingkat bunga deposito. Sulitnya meraih keuntungan seperti yang diharapkannya, membuat pemilik mempertanyakan kelayakan usahanya. Pertanyaan tersebut justru memancing munculnya pertanyaan baru, jika memang tidak layak lantas mengapa usaha ini terus dipertahankan? Pada bahasan-bahasan berikutnya dalam bab ini, pertanyaan tersebut akan terjawab.

Mengapa Kenyataan Tidak Sesuai Harapan?

Interaksi pemilik dengan sistem perbankan selama ini, melahirkan pemahaman bahwa regulasi perbankan adalah sumber penyebab mengapa harapannya tidak tercapai. Regulasi perbankan dianggap sebagai ‘kekuatan’ yang selama ini menghambat keinginannya memacu pertumbuhan usaha. Regulasi perbankan dirasakan oleh pemilik kurang mendukung terhadap pencapaian tingkat keuntungan seperti yang dia harapkan. Mengapa? Jawaban utamanya menunjuk adanya perbedaan kepentingan antara otoritas perbankan dengan manajemen bank itu sendiri. Manajemen bank yang mewakili kepentingan pemilik, tentunya lebih berorientasi kepada optimalisasi peluang bisnis yaitu bagaimana mencapai keuntungan yang sebesar-besarnya. Sedangkan otoritas perbankan mengutamakan kepentingan yang lebih luas, yaitu masyarakat, kestabilan sistem perbankan dan perekonomian.

Pemilik sebenarnya memahami apa yang menjadi tujuan pokok dari pengaturan bank. Pemilik menyadari bahwa tujuan pokok regulasi perbankan adalah keamanan, tetapi dia tidak menginginkan titik berat regulasi adalah pada keamanan, dia menuntut perlunya pertimbangan dengan tujuannya sendiri sebagai pengusaha. Bisa dipahami, bagi dirinya tidak akan ada artinya jika hanya sebatas aman saja namun pada akhirnya secara bisnis bank menjadi tidak menguntungkan.

Pemilik sebenarnya juga memahami bahwa keberadaan regulasi perbankan membuat investasinya menjadi aman dan untuk itu dia harus membayarnya dengan tingkat keuntungan yang tidak bisa setinggi usaha-usahanya yang lain. Tetapi tentunya pemilik juga mempunyai ukuran tingkat keuntungan tertentu yang ingin dicapainya yang merupakan tujuan dari usahanya. Namun, ternyata aturan-aturan yang ditujukan untuk memelihara keamanan tersebut justru merupakan penghambat tujuan usahanya. Salah satunya, menurut pemilik, adalah ketentuan cadangan wajib minimum atau likuiditas wajib minimum (*reserve requirement*). Regulasi likuiditas wajib minimum mensyaratkan kepada bank untuk mengendapkan sejumlah dana tertentu yang ditentukan atas dasar DPK yang ada di bank. Pemilik memaknai likuiditas wajib minimum sebagai sejumlah dana yang harus mengendap yang tidak boleh digunakan, dan karena itu menjadi tidak seproduktif kalau disalurkan dalam bentuk kredit. Sehingga, bagi pemilik, menjadi timbul *opportunity cost* atas likuiditas wajib minimum tersebut yaitu sebesar pendapatan yang seharusnya didapatnya jika dana tersebut disalurkan dalam bentuk kredit. Kondisi seperti ini yang dianggap pemilik tidak mendukung terhadap usahanya untuk mencapai tingkat keuntungan tertentu.

Ketentuan likuiditas wajib minimum diberlakukan agar bank senantiasa dapat melaksanakan kewajibannya untuk melakukan pembayaran (termasuk menjamin ketersediaan dana jika ada pengambilan dana sewaktu-waktu oleh pihak ketiga sebagai pemilik dana). Karena jika bank tidak dapat memenuhi kewajiban pembayarannya maka lunturnya kepercayaan masyarakat adalah konsekuensinya dan dapat berpotensi menimbulkan *rush*.

Kenyataannya adalah berbeda. Hampir seluruh DPK yang ada di bank sebenarnya adalah dana pemilik. Sehingga menurut pengelola, rasanya hampir tidak mungkin jika banknya bisa mengalami kesulitan likuiditas akibat penarikan DPK. Hampir tidak mungkin ada penarikan sewaktu-waktu dari pihak ketiga karena tidak ada pihak ketiga, pihak ketiga adalah pemilik sendiri, sehingga seandainya ada penarikan, waktu dan besar penarikannya pasti bisa dirunding. Karena itu, tujuan kewajiban untuk mengendapkan sejumlah dana tertentu, bagi pemilik menjadi tidak jelas. Wajar jika kemudian

dia mempertanyakan relevansi ketentuan likuiditas wajib minimum bagi bank miliknya, dikaitkan dengan tujuan keamanan.

Level BPR memang menghadapi tingkat kesulitan yang lebih tinggi untuk mencari DPK dibandingkan dengan bank umum. Penyebabnya, persaingan yang semakin ketat antar BPR akibat makin banyaknya jumlah BPR, ditambah lagi adanya beberapa bank umum yang melakukan penetrasi ke pasar BPR. Kenyataan ini (tingginya tingkat kesulitan yang dihadapi oleh BPR dalam mencari DPK) juga menjadi penyebab kegagalan misi pemilik menjadikan bank miliknya sebagai 'alat penggali' sumber dana yang murah.

Walaupun tingkat bunga tabungan atau deposito yang ditawarkan nyata lebih tinggi dibanding bank umum, dan dianggap cukup bersaing dibanding BPR lainnya, namun tampaknya tingkat bunga tabungan atau deposito bukan merupakan satu-satunya faktor penentu, masih banyak pertimbangan-pertimbangan lainnya. Jadi, tidak berarti ketika tingkat bunga tabungan atau deposito dinaikkan maka otomatis DPK akan mengikuti. Strategi menaikkan tingkat bunga tabungan atau deposito lebih tinggi lagi demi mendapatkan DPK, justru dapat membuat bank menghadapi resiko tingkat bunga kreditnya menjadi tidak dapat bersaing lagi. Seandainya pun tujuan meraih DPK tercapai, karena tingginya tingkat bunga tabungan atau deposito akan cenderung membuat bank menjadi melupakan azas *prudential* dalam penyaluran kredit akibat dikejar oleh tingginya *idle money* dan *cost of fund*.

Selanjutnya, pencarian penyebab sulitnya BPR mendapatkan DPK mengarah kepada timbangan kepercayaan masyarakat yang tampaknya lebih condong kepada bank umum daripada BPR. Adanya jasa layanan yang secara khusus hanya boleh dilakukan oleh bank umum, yaitu memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran (Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992, Pasal 1 dan Pasal 14), menjadi salah satu penyebabnya. Sehingga, jasa layanan bank umum dianggap lebih lengkap dibanding BPR. Penyebab lainnya, jumlah kantor cabang yang banyak dan tersebar di mana-mana, membuat bank umum dipandang lebih dapat menjangkau dan dijangkau secara fisik oleh masyarakat. Karena itu, bank umum dipandang lebih mampu dalam melayani masyarakat.

Untuk meningkatkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap BPR, sebenarnya pemerintah telah melakukan upaya, yaitu dengan memberikan jaminan secara penuh terhadap dana masyarakat yang disimpan di BPR (juga bank umum), seperti tercantum dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998, Pasal 37B. Namun tampaknya keberadaan program penjaminan ini tidak secara otomatis mampu meningkatkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap BPR.

Adanya faktor keterbatasan di dalam penarikan DPK, menyebabkan tingkat ketergantungan BPR terhadap dana pemilik untuk memenuhi kebutuhan permintaan kredit, menjadi sangat tinggi, sehingga wajar jika porsi terbesar sumber dana BPR adalah berasal dari pemilik sendiri. Di sisi lain, kenyataan seperti ini juga menunjukkan adanya perbedaan karakteristik sumber dana antara BPR dan bank umum.

Kondisi pendanaan bank yang didominasi oleh dana pemilik sendiri, sebenarnya tidak dikehendaki oleh otoritas perbankan karena bank dianggap tidak mampu memfungsikan diri sebagai lembaga intermediasi keuangan. Kondisi seperti ini akan berpengaruh buruk kepada penilaian kesehatan bank. Untuk menghindari teguran atau penilaian buruk dari otoritas perbankan maka dilakukan rekayasa oleh pemilik bank terhadap dananya sendiri dalam bentuk mewujudkannya sebagai tabungan dan deposito, dan hanya sebagian kecil dari dananya yang dirupakan ekuitas. Dana yang dirupakan tabungan dan deposito tersebut diatasnamakan ke banyak orang yang masih merupakan keluarga dari pemilik bank tetapi selain istrinya, orangtuanya, dan anak-anaknya. Sehingga dana tersebut menjadi tampak seolah-olah dana dari masyarakat (DPK). Dengan cara seperti ini, selain menerima keuntungan ganda yaitu dari penghasilan badan bank dan dari penghasilan bunga tabungan serta deposito, pemilik juga menerima keuntungan tambahan yakni tidak adanya resiko kehilangan dana karena dananya yang dirupakan sebagai DPK dijamin sepenuhnya oleh pemerintah.

Sebetulnya yang dijamin oleh pemerintah adalah khusus DPK pihak tidak terkait, namun definisi mengenai pihak terkait dalam penjaminan DPK yang hanya meliputi istri atau suami, orangtua dan anak, masih memberikan celah untuk memunculkan DPK-DPK palsu. Celah ini yang kemudian dimanfaatkan oleh pemilik, dananya yang diwujudkan sebagai deposito atau tabungan memang tidak

ada yang diatasnamakan istri, orangtua atau anaknya, melainkan saudara-saudaranya baik kandung, sepupu, maupun yang lebih jauh lagi. Dengan cara seperti ini, pemilik benar-benar menikmati amannya berinvestasi di bidang perbankan karena program penjaminan yang seharusnya ditujukan untuk melindungi dana masyarakat yang disimpan di bank, bisa dimanfaatkannya, apalagi biaya transaksi yang harus dikeluarkan untuk melakukan trik seperti ini relatif kecil.

Regulasi lain yang juga dipahami pemilik sebagai penghambat tujuan usahanya adalah batas maksimum pemberian kredit (BMPK) kepada seorang debitur atau kelompok debitur. Regulasi BMPK atau *legal lending limit* (3L) dimaksudkan untuk menghubungkan antara penyaluran kredit dengan penyediaan modal. Jadi, tujuan sebenarnya dari regulasi BMPK adalah pembatasan resiko.

Sebagai gambaran, di akhir Tahun 2004 ini besaran BMPK untuk kredit tidak terkait (perorangan ataupun kelompok yang tidak terkait dengan bank) adalah 20% dari modal inti. Modal inti, menurut Pedoman Penilaian Tingkat Kesehatan Bank yang diterbitkan oleh Bank Indonesia Malang, adalah modal ditambah laba tahun lalu, ditambah 50% laba tahun berjalan. Jadi, seandainya ada permintaan kredit yang melebihi BMPK, walaupun dengan nilai agunan yang lebih dari cukup, pemilik terpaksa harus menambah jumlah modal sebanyak lima kali kelebihan BMPK tadi supaya dapat memenuhi permintaan kredit tersebut. Bagi pemilik, hal ini adalah sebuah ketidakefisienan. Kenyataan ini juga mempertegas pandangan pemilik pada sub bab sebelumnya bahwa upaya untuk meraih keuntungan tertentu seringkali bertentangan dengan prinsip-prinsip efisiensi.

Selain itu, adanya kenyataan bahwa dana yang harus ditambahkan pemilik untuk menaikkan BMPK menurut aturan harus disetorkan dalam bentuk modal, tidak boleh dalam bentuk deposito atau tabungan, tentunya membuat pemilik semakin mengeluh karena tidak akan ada pendapatan bunga yang dia terima. Bagi pemilik, hal ini menimbulkan *opportunity cost* atas modal setorannya, yaitu sebesar pendapatan yang seharusnya dia dapat jika dana tersebut disetorkan bukan dalam bentuk modal, tetapi bentuk-bentuk lain yang menghasilkan pendapatan.

Beberapa regulasi perbankan malah dipahami oleh pemilik sebagai regulasi yang tidak jelas, tidak tegas serta membingungkan. Menurut pemilik, salah satu bukti adanya peraturan-peraturan yang dinilai memberatkan tersebut adalah keberadaan bank umum yang mencoba memasuki pasar milik BPR. Yang dimaksud pemilik adalah BRI (Bank Rakyat Indonesia), serta Bank Danamon dengan Danamon Simpan Pinjamnya (DSP) sebagai pendatang baru di lahan yang juga merupakan lahan BPR.

Ketidaktegasan dan ketidakjelasan aturan perbankan, oleh pemilik dipahami sebagai salah satu pemicu menyempitnya pasar BPR. Kedatangan DSP sebagai pemain baru yang tangguh, tentunya menimbulkan kekhawatiran pemilik terhadap makin sempitnya pasar kredit pada *level* ini, apalagi sebelumnya di pasar yang sama telah bercokol pula raksasa BRI. Karena bagi pemilik, makin sempitnya pasar berarti makin sulit lagi meraih tingkat keuntungan sesuai harapannya.

Di sisi lain, muncul pula rasa cemburu akibat perlakuan tidak adil dari otoritas perbankan, terutama berkaitan dengan keberadaan DSP. Otoritas perbankan dianggap memberikan banyak kemudahan bagi DSP ketika mendirikan unit-unit di berbagai tempat. Otoritas perbankan juga dianggap berlaku tidak adil dengan memberikan kelonggaran operasionalisasi unit-unit tersebut. Maksudnya, dengan hanya melalui unit-unit yang setara dengan kantor kas pembantu atau kantor pelayanan kas, mereka diijinkan menyalurkan kredit. Sedangkan bagi BPR, untuk mendirikan kantor kas pembantu saja sudah sulit karena terbentur aturan yang begitu ketat yaitu Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/22/PBI/2004 Pasal 30 sampai 41, dengan biaya yang juga tidak sedikit, apalagi mau berharap dapat mengoperasikannya seperti DSP.

Banyaknya jumlah BPR di wilayah Jawa dan Bali, menjadi alasan diperketatnya persyaratan pendirian BPR baru, pembukaan kantor cabang dan kantor kas pembantu. Bahkan, dalam waktu dekat perijinan-perijinan tersebut akan ditutup. Ada yang menarik di balik kemungkinan ini, yaitu timbul satu alasan bagi pemilik guna melengkapi alasan-alasan yang telah dikemukakan pada awal-awal bab ini mengenai mengapa usaha ini (bank) tetap dipertahankannya. Dengan dihentikannya ijin bagi pendirian BPR-BPR baru, pemilik berharap justru akan meningkatkan nilai BPR miliknya.

Masalah Agency

Uraian sebelumnya menjelaskan apa yang menurut pemilik menjadi penyebab penghambat tujuan usahanya, sehingga kenyataan yang didapat tidak sesuai dengan apa yang diharapkannya. Pada tahap berikutnya, masalah tersebut mengantarkannya kepada masalah yang lain, yaitu masalah *agency* (*principal-agent problem*).

Masalah *agency* muncul ketika bank merasa tidak mendapatkan insentif yang sesuai bila dibandingkan dengan insentif yang diterima oleh otoritas perbankan, atau jika bank merasa tidak mendapatkan insentif yang sesuai dengan tindakan yang dia lakukan demi kepentingan otoritas perbankan. Dari uraian pada sub bab sebelumnya, jelas sekali terlihat bahwa insentif yang didapat pemilik, menurutnya belum sesuai dengan yang diharapkannya. Di sisi lain, sekalipun pemilik merasa banyak aturan perbankan yang tidak menguntungkannya dan dianggapnya bukan merupakan cermin aspirasi BPR, tetapi menurutnya, dia telah mencoba mematuhi dan melaksanakan semua aturan tersebut. Dengan kata lain, pemilik beranggapan bahwa dia telah bertindak sesuai dengan kepentingan otoritas perbankan. Apalagi dana yang ada pada bank miliknya yang kemudian disalurkan adalah bukan dana masyarakat, melainkan dana miliknya sendiri. Semua itu yang kemudian mendorong munculnya kekecewaan pemilik terhadap otoritas perbankan. Kondisi seperti inilah yang kemudian memicu timbulnya masalah *agency*. Bank yang seharusnya juga bertindak demi kepentingan otoritas perbankan, kemudian akan lebih memilih untuk bertindak sesuai kepentingannya sendiri dan demi meraih apa yang diharapkannya.

Masalah *agency* bisa timbul biasanya juga akibat adanya kondisi informasi yang tidak seimbang (*asymmetric information*). Kondisi ini akan semakin buruk jika di dalamnya terdapat pula masalah *moral hazard*. Pada kasus ini, bank yang berhadapan secara langsung dengan nasabah tentunya berada dalam posisi lebih menguasai informasi jika dibandingkan dengan otoritas perbankan. Otoritas perbankan sendiri sebenarnya telah mencoba untuk mereduksi masalah *asymmetric information* ini dengan melakukan *monitoring* dalam wujud *auditing* terhadap bank secara periodik, bank juga diwajibkan untuk menyerahkan laporan keuangan (laporan bulanan) kepada otoritas perbankan (Bank Indonesia 1995). Namun, bank berada pada posisi sebagai pihak dengan informasi yang lebih lengkap (bagus) karena berhadapan secara langsung dengan sumber informasi. Posisi ini membuatnya dapat dengan mudah membiarkannya kepada pihak yang lain (otoritas perbankan). Sejumlah transaksi tertentu bisa tidak mereka (bank) masukkan ke dalam pembukuan, sehingga tidak akan pernah masuk ke dalam laporan, akhirnya transaksi-transaksi ini tidak akan terpantau oleh otoritas perbankan.

Jadi, *moral hazard* yang menyertai masalah *agency*, bisa sangat berperan untuk membuat keadaan menjadi semakin buruk. Kekecewaan yang muncul (terhadap regulasi perbankan) mengikuti masalah *agency* ini akan membuat bank semakin terdorong bertindak demi kepentingannya, yaitu memperbesar insentifnya untuk mencapai tingkat yang dia anggap sesuai. Bank akan melupakan kepentingan ataupun aturan-aturan dari otoritas perbankan. Hal ini didukung kenyataan posisi bank sebagai penguasa informasi yang lebih lengkap dibanding otoritas perbankan, sehingga bank menjadi memiliki peluang untuk melakukan *underground activities* demi kepentingannya sendiri.

Praktek Bank Dalam Bank: Tindakan Rasional Bagian Pertama

Tekanan kekecewaan terhadap regulasi perbankan yang dianggap membendung hasrat bisnisnya, dan kondisi *asymmetric information* yang melingkupi, dimana bank memiliki posisi sebagai penguasa informasi yang lebih lengkap dibanding otoritas perbankan, cukup untuk mengantarkannya kepada masalah *agency*. Didukung masalah *moral hazard* yang menyertainya, membuat pemilik menjadi lebih berani mengambil keputusan untuk melakukan tindakan-tindakan yang amat beresiko demi kepentingannya sendiri, yaitu dengan melakukan praktek bank dalam bank. Praktek bank dalam bank ini, sebenarnya merupakan sebuah tindakan rasional dari pemilik, karena praktek bank dalam bank merupakan cara yang mungkin bagi pemilik untuk memperjuangkan kepentingannya. Tindakan ini merupakan pengalaman yang dihayatinya dan mencerminkan kesadaran

subyektifnya. Dengan kata lain, tindakannya ini muncul selain dipengaruhi pengalamannya, juga berdasarkan kesadaran subyektifnya.

Praktek bank dalam bank merupakan *underground activities* yang populer dan biasa dilakukan oleh bank. Dalam berpraktek bank dalam bank, pelaku menyembunyikan atau tidak melaporkan aktivitas-aktivitas perbankan yang menghasilkan pendapatan. Jadi, praktek bank dalam bank juga merupakan wujud dari masalah moral *hazard* terhadap kejujuran pemilik ataupun pengelola bank dalam memenuhi kewajiban melaporkan transaksi usahanya kepada otoritas perbankan.

Disebut praktek bank dalam bank karena di dalam bank terdapat aktivitas yang sama dengan aktivitas bank itu sendiri, khususnya aktivitas kredit, namun bukan merupakan aktivitas dari bank tersebut. Aktivitas ini sama seperti ketika bank berinteraksi dengan nasabahnya dalam kerangka hubungan pemberi pinjaman dengan peminjam. Perbedaannya, semua transaksi yang terjadi di dalamnya dibukukan atau dicatat secara terpisah dengan pembukuan bank, karena semua transaksi yang terjadi tidak akan dilaporkan kepada otoritas perbankan. Adanya unsur penyembunyian yang menjadikan aktivitas ini memenuhi syarat jika digolongkan sebagai *underground activities*. Karena itu pula, kontrak dengan nasabah yang terjadi sebagai akibat dari aktivitas ini, tidak dilakukan dengan bank sebagai lembaga yang berbadan hukum, melainkan dengan pemilik ataupun yang mewakilinya secara pribadi, pengelola misalnya.

Tidak semua nasabah dijadikan obyek dari praktek ini, ada pertimbangan-pertimbangan tertentu dari sisi efisiensi maupun keamanannya (resiko kehilangan dana dan resiko jeratan undang-undang yang melarang praktek ini). Dari sisi efisiensi, karena bank harus melaksanakan dua pembukuan, sementara berapapun jumlah pinjamannya ternyata biaya transaksinya adalah sama, maka menurut pengelola lebih efisien jika yang dipilih adalah nasabah-nasabah dengan jumlah pinjaman besar. Dari sisi keamanan, keberadaan agunan yang harus dapat menutup besarnya pinjaman, serta pemilihan prioritas obyek hanya kepada nasabah-nasabah yang sudah dikenal oleh pemilik ataupun manajemen, diharapkan dapat menekan resiko praktek ini. Itu pun jika nasabah setuju berinteraksi di bawah payung praktek ini, jika tidak, interaksi akan tetap terjadi tetapi dalam format yang legal.

Salah seorang staf di bagian kredit juga membenarkan keberadaan praktek ini ketika hal ini dikonfirmasi kepadanya. Bahkan menurutnya, praktek ini telah berlangsung cukup lama dan keputusan melakukannya merupakan kebijakan langsung dari pemilik. Administrasi pembukuan praktek ini semuanya ditangani langsung oleh pemilik dan orang-orang kepercayaannya. Jadi, walaupun aktivitas praktek ini juga terjadi pada bank yang sama namun kebanyakan karyawan tidak mengetahui *detail* praktek ini.

Diperkirakan nasabah yang berada di bawah payung praktek ini jumlahnya pernah hampir sama dengan jumlah nasabah bank. Indikasinya, keuntungan sesungguhnya yang diterima oleh pemilik dari usaha ini bisa mencapai dua kali lipat keuntungan resmi yang dilaporkan, bahkan bisa lebih karena pendapatan tidak resminya tentunya lolos dari kewajiban membayar pajak.

Jadi, sebagaimana *underground activities* lainnya, praktek bank dalam bank memiliki dampak negatif terhadap perekonomian. Karena itu, untuk mengantisipasi *underground activities* khususnya dalam dunia perbankan, perangkat undang-undangnya telah disiapkan disertai sangsi yang amat berat, seperti tercantum pada Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998. Namun, regulator tampaknya akan selalu bermain '*kucing dan tikus*' dengan bank, dan bank tampaknya juga akan selalu menemukan '*cara cerdas*' untuk menyiasati peraturan.

Mendirikan Koperasi: Tindakan Rasional Bagian Kedua

Saat memutuskan melakukan praktek bank dalam bank, sebenarnya pemilik ataupun pengelola telah menyadari adanya resiko yang mungkin timbul. Kini, setelah berinteraksi dalam lingkup praktek bank dalam bank selama ini, mereka menjadi lebih sadar lagi akan resiko aktivitas *underground* ini bagi dirinya maupun usahanya. Salah satunya adalah lemahnya kekuatan hukum untuk berperkara di pengadilan jika terjadi masalah dengan nasabah. Sebabnya adalah perjanjian pinjamannya bukan antara nasabah dengan bank (sebagai lembaga keuangan yang berbadan hukum dan aktivitasnya dilindungi undang-undang), tetapi dengan pemilik ataupun pengelola yang mewakili pemilik (sebagai

pribadi). Resiko lainnya adalah jeratan undang-undang yang melarang praktek bank dalam bank. Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998, ancaman hukuman praktek bank dalam bank adalah pidana penjara maksimal 15 tahun, serta denda maksimal Rp 200 milyar.

Kesadaran tersebut kemudian mendorong pemilik untuk menemukan tindakan rasional yang baru sebagai cara yang mungkin bagi pemilik untuk tetap dapat memperjuangkan kepentingannya. Akhirnya, tindakan rasional baru yang ditemukan adalah mendirikan koperasi kredit. Tindakan berkoperasi ini tidak muncul begitu saja, tetapi melalui suatu proses tahapan-tahapan interaksi yang begitu panjang, yang semuanya telah diuraikan sebelum ini. Tindakan berkoperasi ini merupakan bukti kelanjutan permainan 'kucing dan tikus' yang dimainkan dan akan terus dimainkan oleh regulator dengan bank.

Menurut pemilik, koperasinya sebenarnya lebih pantas disebut sebagai 'koperasi-koperasian' karena di dalamnya sarat dengan penyelewengan azas maupun tujuan dari koperasi sesungguhnya. Koperasi menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian, seharusnya berazaskan kekeluargaan dan gotongroyong, serta bertujuan kesejahteraan bersama anggotanya, namun ketika berwujud 'koperasi-koperasian', tidak akan pernah ada tujuan untuk kesejahteraan anggota, bahkan keberadaan anggota di dalamnya juga hanya sekedar formalitas saja atau sekedar untuk memenuhi ketentuan. Di balik itu, semuanya demi kepentingan pemilik.

Pada koperasi sebenarnya, anggota adalah bagian terpenting dan menjadi sasaran utama dari aktivitas koperasi. Nasabah koperasi adalah anggota itu sendiri. Pada koperasi ini, anggota yang hanya merupakan formalitas pelengkap persyaratan pendirian koperasi, diambilkan dari karyawan-karyawan bank maupun koperasi itu sendiri. Mereka tidak memiliki kekuatan apapun terhadap kendali koperasi, walaupun mungkin mereka dijadikan pengurus, karena mereka sebenarnya hanyalah 'anggota-anggotaan' dari sebuah 'koperasi-koperasian'. Anggota dibedakan dari nasabah yang selalu diperlakukan sebagai calon anggota.

Rapat anggota yang sebenarnya merupakan kendali dan kekuatan utama koperasi, juga sekedar untuk memenuhi ketentuan saja. Kendali manajemen koperasi ini diserahkan kepada pengelola bank sebagai kepanjangan tangan pemilik karena koperasi ini beroperasi sama seperti bank, hanya badan hukumnya koperasi. Prosedurnya sama, syarat-syaratnya juga sama. Demikian pula pertimbangan utama dalam merealisasikan permohonan kredit nasabahnya, sama seperti bank, koperasi juga lebih menekankan pada keberadaan maupun nilai dari agunan. Tidak tercermin sama sekali adanya kepedulian terhadap kesejahteraan anggota atau peminjam seperti pada koperasi sebenarnya.

Ada beberapa pertimbangan yang membuat koperasi dipilih sebagai tindakan rasional tahap yang kedua ini. *Pertama*, koperasi tidak dalam jangkauan regulasi perbankan. Sehingga, dengan berstatus koperasi dirasakan menjadi lebih mudah untuk 'bermanuver' dibandingkan berstatus bank, karena tidak diawasi serta bebas dari ketentuan *prudential*. Koperasi tidak perlu mengendapkan sejumlah dana sebagai likuiditas wajib minimum. Sehingga seluruh potensi dana yang dimiliki koperasi, seutuhnya dapat dimanfaatkan untuk meraih pendapatan melalui penyaluran pinjaman.

Koperasi juga tidak terkurung oleh aturan BMPK, sehingga berapapun permintaan pinjaman nasabah, asal nilai agunan mencukupi dan ada dana, maka realisasi pinjaman pun dapat terjadi. Ada dua cara yang dapat dilakukan untuk menerobos aturan BMPK oleh bank apabila permintaan pinjaman nasabah melebihi BMPK, yaitu realisasi pinjaman sepenuhnya melalui koperasi, atau realisasi sampai sebatas BMPK melalui bank dan kelebihannya melalui koperasi. Dengan cara seperti ini tentunya tidak akan ada lagi biaya dana yang harus dikeluarkan untuk menambah setoran modal guna menaikkan BMPK. Jika dikaitkan dengan perkara keamanan, tidak ada masalah asalkan agunan mencukupi dan cara pengelolaannya baik.

Cara-cara seperti ini sebenarnya bukan hal baru bagi bank, karena sebelum mendirikan koperasi pun mereka telah melakukannya, hanya saat itu kelebihan BMPK didanai secara langsung oleh pemilik dengan berpraktek bank dalam bank. Nasabah sendiri juga tidak pernah mempermasalahkan praktek-praktek seperti ini, karena yang utama bagi mereka adalah kebutuhan dananya dapat terpenuhi.

Karena bebas dari ketentuan *prudential*, koperasi menurut pemilik akan mampu beroperasi lebih efisien jika dibandingkan dengan bank. Untuk memberikan gambaran, salah satu dari koperasinya

yang didirikan di awal Tahun 2004 ini menyumbang pendapatan operasional sebesar Rp 13,4 juta per bulan dengan biaya operasional sebesar Rp 6,2 juta per bulan. Menurutnya, jelas lebih efisien jika dibandingkan dengan bank miliknya yang pendapatan operasionalnya sebesar Rp 72 juta per bulan, dan biaya operasionalnya Rp 58 juta per bulan. Selain itu, selama beroperasi di Tahun 2004, keuntungan yang didapatkan pemilik dari koperasinya ini adalah sekitar Rp 113 juta. Jumlah tersebut terdiri dari laba bersih dan bunga simpanan sukarela karena sebagian besar dananya dirupakan sebagai simpanan sukarela. Investasi yang ditanam pada koperasi ini adalah sebesar Rp 649 juta.

Selain itu menurut pengelola, efisiensi itu bisa tercapai juga karena penggunaan sumber daya manusia pada koperasi bisa 'diefisienkan'. Maksudnya, pada koperasi, jumlah karyawan tidak perlu banyak-banyak karena bisa dilakukan perangkapan jabatan. Sedangkan pada bank, hal ini tidak mungkin dilakukan karena regulasi perbankan memang tidak mengijinkan.

Kedua, dengan memiliki badan hukum koperasi, berarti memiliki kekuatan hukum untuk berperkara di pengadilan jika terjadi masalah dengan nasabah, tidak seperti jika melakukan praktek bank dalam bank. Kekhawatiran terhadap jeratan undang-undang yang melarang praktek bank dalam bank, kini juga hilang. Karena itu, tindakan berkoperasi ini juga merupakan upaya legalisasi praktek bank dalam bank, karena aktivitas di dalamnya adalah sama saja, hanya saja sekarang berbadan hukum koperasi.

Ketiga, syarat, biaya dan waktu pendirian koperasi yang jauh lebih mudah, murah dan cepat, jika dibandingkan dengan bank. Berbeda dengan bank, banyak persyaratan pendirian koperasi yang begitu mudah untuk disiasati. Dengan berstatus sebagai koperasi maka langkah untuk melakukan ekspansi usaha menjadi sangat mudah. Ini tentu berbeda dengan status sebagai bank, untuk membuka cabang saja harus sehat, memperoleh persetujuan dari otoritas perbankan, dan syarat-syarat lainnya seperti tercantum pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/22/PBI/2004 Pasal 30 sampai 41. Menyadari akan mudahnya syarat, mudahnya biaya, serta cepatnya waktu yang dibutuhkan untuk mendirikan koperasi, maka di awal Tahun 2004 ini ada lima kantor koperasi yang telah didirikan pemilik.

Keempat, terkait dengan masalah perpajakan. Menurut pemilik, pos-pos yang menjadi sasaran aturan perpajakan pada koperasi adalah lebih sedikit dibanding bank, yaitu hanya atas sisa hasil usaha saja. Sedangkan bank, menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 131 Tahun 2000 Tentang Pajak Penghasilan Atas Bunga Deposito dan Tabungan serta Diskonto Sertifikasi Bank Indonesia, juga Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan, mulai dari bunga tabungan, bunga deposito, laba usaha, bahkan sampai deviden, semuanya merupakan sasaran aturan perpajakan.

Selain itu, dengan mendirikan koperasi, pemilik berharap dapat menyebar beban pajak penghasilan (PPh) badan yang semestinya ditanggung oleh bank. Karena ketentuan pajak progresif, maka laba usaha yang besar dan terkumpul pada satu obyek akan mengakibatkan kewajiban membayar pajak lebih tinggi dibandingkan jika laba besar itu disebar pada banyak obyek menjadi laba yang kecil-kecil.

Dengan demikian, terbukti bahwa koperasi memang hanya dipergunakan sebagai topeng saja. Koperasi hanya merupakan alat untuk berkelit dari peraturan (perbankan dan perpajakan). Sama seperti keputusan bisnisnya yang lain, tujuan utama mendirikan koperasi masih tetap sama yaitu demi memuaskan hasrat bisnisnya meraih keuntungan sebanyak mungkin. Hal tersebut juga tercermin dari kebijakan-kebijakan yang diterapkan di koperasi tersebut, seperti tingginya tingkat bunga pinjaman, penentuan jumlah realisasi pinjaman yang jauh di bawah nilai agunan, besarnya potongan realisasi pinjaman, dan lainnya. Jadi, bagi pemilik, koperasi pun hanya sekedar toko seperti toko-toko miliknya yang lain. Namun, jika dibandingkan dengan bank, toko yang satu ini lebih mudah 'diatur'.

Konsekuensi Sebuah Tindakan Rasional

Perlahan tapi pasti, tindakan rasional ini mulai menimbulkan dampak bagi pengelolaan bank miliknya. Menyadari koperasi lebih mampu menampung kepentingannya, maka perhatian pemilik menjadi lebih berat kepada koperasi daripada bank. Akhirnya, wujud dari timpangnya perhatian

pemilik adalah pengelolaan bank menjadi sekedar jalan saja, sekedar memenuhi ketentuan otoritas perbankan, dan asal tidak terkena sangsi saja.

Karena konsentrasi pengembangan usaha sekarang ada pada koperasi, bukan pada bank, maka konsentrasi *asset* pemilik pun beralih dari bank ke koperasi. Bank bukan lagi merupakan alat pengembangan usahanya tetapi hanya sekedar supaya tetap jalan. Pengalihan *asset*, selain karena koperasi dianggap lebih menguntungkan, juga terdapat unsur penyiasaan pajak di dalamnya. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, bahwa dengan mendirikan koperasi, pemilik berharap dapat menekan beban PPh badan yang semestinya ditanggung oleh bank dengan cara menyebarkannya ke semua koperasinya. Sebagai ilustrasi, misal laba sebelum pajak bank adalah Rp 150 juta. PPh badan yang harus dibayarkannya adalah sebesar Rp 27,5 juta, yang dihitung berdasarkan 10% dari Rp 50 juta pertama, ditambah 15% dari Rp 50 juta kedua, ditambah 30% dari kelebihan Rp 100 juta tersebut (berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan). Seandainya pemilik menyebar laba sebelum pajak tersebut secara merata misal kepada tiga usahanya, yaitu satu bank dan dua koperasi, maka sekarang PPh badan yang harus dibayarkannya adalah sebesar Rp 15 juta, yang dihitung berdasarkan 10% dari Rp 50 juta dikali tiga usahanya.

Pengalihan *asset* untuk mencapai maksud-maksud tersebut, mau tidak mau akan berimbas kepada pengalihan nasabah-nasabahnya pula, tentunya nasabah-nasabah yang potensial yang menjadi prioritas. Dengan beralihnya sumber-sumber pendapatan bank kepada koperasi, keuntungan bank bisa jadi bergerak turun, tetapi secara keseluruhan keuntungan pemilik tidak berubah, bahkan bisa lebih tinggi karena koperasi menurutnya lebih efisien, apalagi kewajiban membayar pajaknya kini menjadi lebih rendah sehingga keuntungan total pemilik bisa lebih tinggi lagi.

Akhirnya, seperti telah diuraikan sebelumnya, bahwa konsekuensi dengan adanya bank yang bertindak seperti ini (mendirikan koperasi) adalah terjadi pengalihan konsentrasi pengembangan usaha dari bank kepada koperasi, pengalihan *asset*, dan juga pengalihan nasabah. Seandainya banyak pemilik bank melakukan hal demikian, maka tidakkah timbul kekhawatiran terhadap turunnya potensi perbankan sebagai aktor pelaksana kebijakan moneter pemerintah, ataupun mediator dalam mempengaruhi jumlah uang beredar? Selain itu, di dalam tindakan ini terdapat unsur-unsur penyiasaan pajak dengan maksud agar kewajiban membayar pajaknya menjadi lebih rendah. Sehingga dampaknya terhadap penerimaan negara, terutama dari sektor pajak, tidak bisa dihindari.

Merenungkan semua dampak yang mungkin terjadi akibat tindakan rasional ini, memunculkan rasa was-was di benak pemilik bahwa suatu ketika otoritas perbankan tidak akan tinggal diam terhadap praktek ini. Rasa was-was bahwa suatu ketika praktek ini akan ditertibkan, sehingga mau tidak mau akan membuatnya kembali berkonsentrasi kepada bank miliknya, merupakan alasan lain yang melengkapi alasan-alasan sebelumnya tentang mengapa pemilik tetap mempertahankan kelangsungan usaha bank miliknya.

Terlepas dari itu semua, harus diakui bahwa mendirikan koperasi adalah salah satu 'cara cerdas' lain yang ditemukan bank untuk menyasiasi peraturan demi menggapai apa yang menjadi harapannya.

Cermin Bagi Otoritas Perbankan

Realitas bank mendirikan koperasi kredit ini, mungkin merupakan cambuk bagi otoritas perbankan untuk melakukan pembenahan, khususnya untuk regulasi yang terkait dengan BPR. Aturan-aturan yang sebetulnya ditujukan untuk keamanan dalam arti luas yaitu keamanan sistem perbankan serta keamanan dana masyarakat, ternyata justru menimbulkan ketidakefisienan pada *level* BPR, misalnya ketentuan likuiditas wajib minimum.

Ketika jumlah bank belum sebanyak saat ini, persaingan antar bank juga belum seketat sekarang, mencari DPK adalah bukan hal yang sulit. Saat itu, pos kewajiban bank memang dipenuhi oleh DPK yang sesungguhnya (dana yang memang berasal dari masyarakat). Namun, ketika kondisi persaingan antar BPR menjadi semakin ketat akibat makin banyaknya jumlah BPR, ditambah lagi adanya beberapa bank umum yang melakukan penetrasi ke pasar BPR, *level* BPR kini menghadapi tingkat kesulitan

yang lebih tinggi untuk mencari DPK. Tingkat ketergantungan BPR terhadap dana pemilik untuk memenuhi kebutuhan permintaan kredit, menjadi sangat tinggi, sehingga wajar jika akhirnya porsi terbesar sumber dana BPR adalah berasal dari pemilik sendiri. Pada kondisi seperti ini ketentuan likuiditas wajib minimum dianggap menjadi usang atau menjadi tidak relevan lagi jika dikaitkan dengan tujuan keamanan karena hampir tidak mungkin jika bank bisa mengalami kesulitan likuiditas akibat penarikan DPK, juga hampir tidak mungkin ada penarikan sewaktu-waktu dari pihak ketiga karena tidak ada pihak ketiga, pihak ketiga adalah pemilik sendiri, sehingga seandainya ada penarikan, waktu dan besar penarikannya pasti bisa dirunding. Tujuan kewajiban untuk mengendapkan sejumlah dana tertentu, bagi pemilik menjadi tidak jelas.

Sebaliknya bagi bank umum, regulasi ini memang diperlukan mengingat mayoritas dananya memang dana milik masyarakat karena kenyataannya bank umum memang lebih dipercaya oleh masyarakat sebagai tempat menyimpan dana.

Keberadaan regulasi yang dianggap tidak jelas dan lebih berpihak kepada bank umum, makin memperkeruh permasalahan. Menurut pemilik, salah satu buktinya adalah keberadaan bank umum yang diijinkan 'bermain-main' di pasar BPR. Hal ini tentunya menimbulkan kekhawatiran pemilik BPR terhadap makin sempitnya pasar kredit pada *level* ini karena mereka bukan lawan yang seimbang bagi BPR. Bank umum yang dimaksud adalah BRI dan Bank Danamon dengan Danamon Simpan Pinjamnya.

Berkaitan dengan hal tersebut, otoritas perbankan dianggap telah berlaku tidak adil dengan memberikan banyak kemudahan bagi bank umum tersebut untuk mendirikan apa yang mereka sebut sebagai unit-unit pelayanan. Otoritas perbankan juga dianggap memberikan kelonggaran operasionalisasi unit-unit yang setara dengan kantor kas pembantu tersebut untuk melakukan penyaluran pinjaman. Mengapa hal serupa tidak diberlakukan pula kepada BPR?

Menurut informan dari Kantor Bank Indonesia Malang mengenai unit-unit yang dipersoalkan ini, misalkan milik Bank Danamon, sebetulnya unit-unit tersebut adalah kantor kas pembantu atau kantor pelayanan kas dari Bank Danamon yang kemudian disebut sebagai DSP. Yang menjadi persoalan, DSP kemudian tidak hanya melakukan pelayanan kas tetapi juga menyalurkan pinjaman. Padahal Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/35/KEP/DIR Tanggal 12 Mei 1999 Pasal 1, menyebutkan bahwa pelayanan kas adalah kegiatan kas di luar kantor bank. Berdasarkan surat keputusan tersebut, DSP seharusnya hanya dapat melakukan kegiatan kas yaitu penarikan dan penyetoran simpanan, juga penyetoran angsuran pinjaman. Namun, ternyata selain melakukan kegiatan kas, DSP juga menyalurkan pinjaman karena DSP tampaknya dijadikan 'kendaraan' bagi Bank Danamon untuk melakukan penetrasi ke pasar BPR. Hal inilah yang kemudian memunculkan penilaian bahwa otoritas perbankan telah mengingkari aturan yang dibuatnya sendiri.

Untuk menghadapi persoalan-persoalan tersebut, ada beberapa hal yang dapat dilakukan. *Pertama*, memisahkan peraturan antara bank umum dan BPR dengan mempertimbangkan situasi yang dihadapi oleh masing-masing kelompok bank, nampaknya merupakan salah satu jalan keluar untuk membuat pemilik BPR merasa lebih nyaman dengan bank miliknya.

Kedua, otoritas perbankan harus berinisiatif membangun komunikasi yang lebih baik dengan bank, khususnya BPR, untuk mengetahui bagaimana kondisi mereka sebenarnya, serta apa saja yang menjadi keinginan mereka. Semua informasi tersebut kemudian dijadikan masukan dalam penyusunan aturan. Komunikasi pun harus tetap ada ketika aturan telah diterbitkan untuk menerima masukan dari obyek yang diatur. Dengan demikian, diharapkan aturan-aturan tersebut akan lebih sesuai dengan kondisi bank. Tidak seperti selama ini, pemilik menilai bahwa aturan-aturan perbankan disusun tanpa melihat situasi yang dihadapi oleh BPR. Komunikasi yang terjadi selama ini hanya berwujud komunikasi satu arah yang biasanya terjadi pada proses pembinaan yang dilakukan oleh otoritas perbankan terhadap bank.

Dengan melakukan pemisahan peraturan antara bank umum dan BPR dengan mempertimbangkan situasi yang dihadapi oleh masing-masing kelompok bank, serta membangun komunikasi yang lebih baik dengan bank, khususnya BPR, diharapkan regulasi-regulasi perbankan akan menjadi lebih sesuai dengan kondisi bank serta mampu mengakomodasi keinginan dan kebutuhan

bank. Hal ini diharapkan akan membuat pemilik BPR merasa lebih nyaman bekerja dengan bank miliknya.

D. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Pengalaman berinteraksi dengan sistem perbankan selama ini menyadarkan pemilik bank bahwa hasratnya untuk mengejar keuntungan melalui usaha ini sulit untuk bisa terpenuhi. Interaksi tersebut juga melahirkan pemahaman bahwa regulasi perbankanlah yang menjadi pembendung hasratnya. Adanya perbedaan kepentingan antara otoritas perbankan dengan manajemen bank itu sendiri yang kemudian ditunjuk sebagai 'biangnya'. Tujuan keamanan ada dibelakang kepentingan otoritas perbankan, sedangkan di balik kepentingan manajemen, berdiri tujuan optimalisasi peluang bisnis yaitu bagaimana mencapai keuntungan yang sebesar-besarnya. Salah satu regulasi yang dimaksud adalah batas maksimum pemberian kredit.

Selain itu, regulasi yang ditujukan agar bank senantiasa dapat melaksanakan kewajibannya untuk melakukan pembayaran (termasuk menjamin ketersediaan dana jika ada pengambilan dana sewaktu-waktu oleh pihak ketiga sebagai pemilik dana) yaitu ketentuan likuiditas wajib minimum, kini menjadi usang atau tidak relevan lagi bagi pemilik jika dikaitkan dengan kenyataan bahwa hampir seluruh dana pihak ketiga sebenarnya adalah dana pemilik. Kondisi ini jelas tidak sama dengan *level* bank umum yang lebih dipercaya masyarakat.

Sebagian regulasi perbankan malah dipahami oleh pemilik sebagai regulasi yang tidak jelas dan tidak tegas serta cenderung lebih berpihak kepada bank umum. Menurutny, salah satu buktinya adalah keberadaan bank umum yang diijinkan bermain-main di pasar BPR yang kemudian dianggap menyebabkan makin sempitnya pasar BPR. Otoritas perbankan dianggap telah berlaku tidak adil dengan memberikan banyak kemudahan bagi bank umum tersebut untuk mendirikan apa yang mereka sebut sebagai unit-unit pelayanan yang juga diijinkan untuk menyalurkan pinjaman. Unit-unit pelayanan tersebut sebenarnya setara dengan kantor pelayanan kas, sementara menurut Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/35/KEP/DIR Tanggal 12 Mei 1999 Pasal 1, menyebutkan bahwa pelayanan kas hanyalah kegiatan kas di luar kantor bank. Karena itu, otoritas perbankan juga dianggap mengingkari aturan yang dibuatnya sendiri.

Tekanan kekecewaan terhadap regulasi perbankan, dan kondisi *asymmetric information* yang melingkupi, dimana bank memiliki posisi sebagai penguasa informasi yang lebih lengkap dibanding otoritas perbankan, mengantarkannya kepada masalah *agency*. Didukung masalah *moral hazard* yang menyertainya, membuat pemilik menjadi lebih berani mengambil keputusan untuk melakukan *underground activities* demi meraih kepentingannya.

Praktek bank dalam bank adalah wujud *underground activities* yang dipilihnya. Praktek bank dalam bank merupakan sebuah tindakan rasional dari pemilik yang muncul selain dipengaruhi kesadarannya, juga berdasarkan pengalaman subyektifnya. Praktek bank dalam bank merupakan cara yang mungkin bagi pemilik untuk memperjuangkan kepentingannya.

Tahap selanjutnya, pengalaman berinteraksi dalam kerangka praktek bank dalam bank ini kemudian menggugah kesadaran pemilik akan resiko bagi dirinya maupun usahanya. Salah satunya adalah lemahnya kekuatan hukum untuk berperkara di pengadilan jika terjadi masalah dengan nasabah. Resiko lainnya adalah intaian undang-undang yang melarang praktek seperti ini. Kesadaran tersebut kemudian mendorong pemilik untuk menemukan tindakan rasional yang baru sebagai cara yang mungkin bagi pemilik untuk tetap dapat memperjuangkan kepentingannya. Akhirnya, tindakan rasional baru yang ditemukan adalah mendirikan koperasi kredit.

Dengan tujuan yang tetap sama yaitu demi memuaskan hasrat bisnisnya meraih keuntungan sebanyak mungkin, koperasi hanya dipakai sebagai topeng saja untuk menutupi wujud sesungguhnya yaitu sebagai alat untuk berkelit dari peraturan (perbankan dan perpajakan). Selain itu, tindakan berkoperasi ini ternyata juga merupakan upaya legalisasi praktek bank dalam bank karena aktivitas di dalamnya adalah sama saja, bedanya, sekarang berbadan hukum koperasi.

Realitas bank berkoperasi memang tidak muncul begitu saja tetapi melalui tahapan-tahapan interaksi dan perenungan yang begitu panjang, serta merupakan refleksi dari realitas-realitas lainnya yang tidak berdiri sendiri. Realitas bank mendirikan koperasi juga merupakan wujud dari buruknya komunikasi antara otoritas perbankan dengan bank itu sendiri, sehingga regulasi-regulasi yang terbit dianggap tidak sesuai dengan kondisi bank sesungguhnya, serta dianggap tidak mampu mengakomodasi keinginan dan kebutuhan bank.

Akhirnya, konsekuensi dari tindakan bank mendirikan koperasi adalah terjadi pengalihan konsentrasi pengembangan usaha dari bank kepada koperasi, pengalihan *asset*, dan juga pengalihan nasabah. Seandainya banyak pemilik bank bertindak seperti ini, maka timbul kekhawatiran terhadap turunnya potensi perbankan sebagai aktor pelaksana kebijakan moneter pemerintah. Dan karena di dalam tindakan ini terdapat unsur-unsur penyiasatan pajak dengan maksud agar kewajiban membayar pajak menjadi lebih rendah maka dampaknya terhadap penerimaan negara, terutama dari sektor pajak, tidak bisa dihindari.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Zainal. (2000) *Filsafat Manusia: Memahami Manusia Melalui Filsafat*. Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Alwasilah, A. Chaedar. (2003) *Pokoknya Kualitatif*. Cetakan Kedua. PT Dunia Pustaka Jaya dan Pusat Studi Sunda, Jakarta.
- Anonymous. (1977) *Ensiklopedi Umum* (Editor in Chief A.G. Pringgodigdo). Penerbit Yayasan Kanisius, Yogyakarta.
- . (1992) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 Tentang *Perbankan*.
- . (1992) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992 Tentang *Perkoperasian*.
- . (1998) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 Tentang *Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan*.
- . (1999) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 Tentang *Bank Indonesia*.
- . (1999) Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/35/KEP/DIR Tanggal 12 Mei 1999 Tentang *Bank Perkreditan Rakyat*.
- . (2000) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 131 Tahun 2000 Tentang *Pajak Penghasilan Atas Bunga Deposito dan Tabungan serta Diskonto Sertifikasi Bank Indonesia*.
- . (2000) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang *Pajak Penghasilan*.
- . (2004) Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/22/PBI/2004 Tanggal 9 Agustus 2004 Tentang *Bank Perkreditan Rakyat*.
- . (2004) *BPR Harus Tambah Modal*. Surya 6 September 2004.
- Bafadal, Ibrahim. (2002) *Teknik Analisa Data Penelitian Kualitatif. Dalam Metodologi Penelitian Kualitatif, Tinjauan Teoritis dan Praktis* (Editor Masykuri Bakri), Cetakan Pertama, hal 173-186. Lembaga Penelitian Universitas Islam Malang dan Visipress, Malang.

- Bakri, Masykuri. (2002) *Pendahuluan. Dalam Metodologi Penelitian Kualitatif, Tinjauan Teoritis dan Praktis* (Editor Masykuri Bakri), Cetakan Pertama, hal 1-7. Lembaga Penelitian Universitas Islam Malang dan Visipress, Malang.
- Bank Indonesia. (1995) *Pedoman Penyusunan Laporan Bulanan Bank Perkreditan Rakyat*. Bank Indonesia, Jakarta.
- Bank Indonesia Malang. (2003) *Informasi Kinerja BPR di Wilayah Kodya dan Kabupaten Malang*. Informasi kinerja BPR yang disampaikan pada pertemuan rutin Bank Indonesia Malang dengan BPR-BPR sewilayah Kantor Bank Indonesia Malang di Hotel Graha Cakra Tanggal 21 Oktober 2003, Malang.
- Basrowi dan Sukidin. (2002) *Metode Penelitian Kualitatif Perspektif Mikro*, Cetakan Pertama. Penerbit Insan Cendekia, Surabaya.
- Berger, L. Peter dan Luckmann, Thomas. (1994) *Tafsir Sosial Atas Kenyataan*. LP3ES, Jakarta.
- Bungin, Burhan. (2003) *Strategi Multi Fariious-Method di Dalam Penelitian Media Massa*. Dalam *Metode Penelitian Kualitatif, Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer* (Editor Burhan Bungin), Cetakan Kedua, hal 199-214. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Campbell, Tom. (1994) *Tujuh Teori Sosial: Sketsa, Penilaian, dan Perbandingan*. Kanisius, Yogyakarta.
- Craib, Ian. (1986) *Teori-teori Sosial Modern: Dari Parson Sampai Habermas*. Rajawali Press, Jakarta.
- Faisal, Sanapiah. (2003) *Filosofi dan Akar Tradisi Penelitian Kualitatif. Dalam Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi* (Editor Burhan Bungin), Cetakan Pertama, hal 3-12. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- . (2003) *Varian-varian Kontemporer Penelitian Sosial*. Dalam *Metode Penelitian Kualitatif, Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer* (Editor Burhan Bungin), Cetakan Kedua, hal 199-214. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Harsono, Soni. (2004) *Linkage Program Bank dan LKM*. http://www.bwtp.org/arc/indonesia/IV_News_and_Events/BWTPworkshop/speakers_materials_Indonesia_bah.html.
- Kanto, Sanggar. (2003) *Sampling, Validitas dan Reliabilitas dalam Penelitian Kualitatif. Dalam Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi* (Editor Burhan Bungin), Cetakan Pertama, hal 51-63. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Miles, B. Mathew dan Huberman, A. Michael. (1992) *Analisa Data Kualitatif*. UI-Press, Jakarta.
- Moleong, Lexy J. (2000) *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Cetakan ketigabelas. PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Ridjal, Tadjoe. (2003) *Metode Bricolage Dalam Penelitian Sosial*. Dalam *Metode Penelitian Kualitatif, Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer* (Editor Burhan Bungin), Cetakan Kedua, hal 82-100. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Siamat, Dahlan. (1995) *Manajemen Lembaga Keuangan*. Cetakan pertama. CV Intermedia, Jakarta.
- Sutopo, H.B. (2002) *Pengumpulan dan Pengolahan Data Dalam Penelitian Kualitatif*. Dalam *Metodologi Penelitian Kualitatif, Tinjauan Teoritis dan Praktis* (Editor Masykuri Bakri), Cetakan Pertama, hal 115-148. Lembaga Penelitian Universitas Islam Malang dan Visipress, Malang.
- Suyatno, Thomas; Marala, Djuhaepah T.; Abdullah, Azhar; Aponno, Johan Thomas; Ananda, C. Tinon Yunianti dan Chalik, H.A. (2003) *Kelembagaan Perbankan*. Cetakan keduabelas. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

- Widyaningrum, Nurul. (2002) *Model Pembiayaan BMT dan Dampaknya Bagi Pengusaha Kecil*, Studi Kasus BMT Dampingan Yayasan Peramu Bogor. Yayasan Akatiga, Bandung.
- Yuswadi, Hary. (2003) *Pengumpulan Data di Daerah Perlawanan Petani, Sebuah Pengalaman Lapangan dari Jember*. Dalam Metode Penelitian Kualitatif, Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer (Editor Burhan Bungin), Cetakan Kedua, hal 100-107. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.